COLOCVIU STRATEGIC

UNIVERSITATEA NAȚIONALĂ DE APĂRARE „CAROL I”
CENTRUL DE STUDII STRATEGICE DE APĂRARE ŞI SECURITATE

Nr. 14
2009

POLITICA UNIUNII EUROPENE ÎN DOMENIUL JUSTIȚIEI ŞI AFACERILOR INTERNE

Procuror Mariana-Didina MIHAI

C O N C L U Z I I:

- ***Politicile JAI implică funcții şi prerogative esențiale ale statului național modern, precum furnizarea de securitate internă cetățenilor, controlarea frontierelor externe şi administrarea justiției.***
- ***Politicile JAI implică aspecte sensibile: combaterea criminalității şi imigrației ilegale, asigurarea echității sistemelor de azil şi protecția acestora împotriva abuzului, precum şi facilitarea accesului la justiție.***

Convenții importante privind domeniul Justiției şi Afacerilor Interne (JAI) au fost elaborate în cadrul Consiliului Europei (extrădarea în 1957, asistența reciprocă judiciară în materie penală în 1972 etc.). Convențiile au permis instituirea fundamentelor cooperării transfrontaliere în Europa în materia justiției penale. Ele au reprezentat un punct de plecare pentru o cooperare pe care statele membre CE au dezvoltat-o ulterior în construcția U.E., iar în prezent o serie de instrumente juridice ale Consiliului Europei sunt de fapt considerate ca făcând parte din *acquis*-ul juridic al U.E.

Politicile în domeniul justiției şi afacerilor interne (JAI) al U.E., în contextul ,,spațiului de libertate, securitate şi justiție” (SLSJ), reprezintă una din cele mai importante evoluții ale procesului de integrare europeană la începutul secolului XXI.

Cooperarea dintre statele membre ale U.E., în domeniul justiției şi afacerilor interne, a fost propulsată de obiectivul politic al eliminării controalelor asupra persoanelor la frontierele dintre statele membre, pentru crearea unei ,,Europe a cetățenilor”, şi pentru finalizarea pieței interne. Din rațiuni de securitate internă, unele state membre, în special Marea Britanie, nu au fost dispuse să progreseze în acest domeniu în cadrul CE. Drept răspuns, cinci state membre (Franța, Germania şi statele Benelux) au decis în 1985 să înainteze în direcția acestui obiectiv în afara cadrului CE, creând sistemul ,,Schengen”. Începând cu 1985,

statele Schengen, cărora li s-au alăturat mai multe state membre ale CE, au conceput şi pus treptat în aplicare un număr mare de „măsuri compensatorii" incluzând domenii precum controalele la frontierele externe, cooperarea poliţienească, azilul, combaterea diverselor tipuri de infracţiuni. Se impunea realizarea unui sofisticat Sistem de Informaţii Schengen (SIS) pentru a „compensa" pierderea controalelor tradiţionale asupra circulaţiei persoanelor peste frontierele interne. Până în 1995, aceste măsuri compensatorii erau puse în aplicare, iar controalele asupra persoanelor la frontierele interne au fost eliminate. Datorită naturii extensive a acestor măsuri „compensatorii", sistemul Schengen a devenit un precursor şi un cadru al cooperării în domeniul justiţiei şi afacerilor interne în spaţiul UE.

Un factor de dezvoltare a fost programul pieţei interne. Prin eliminarea celor mai multe bariere rămase în calea liberei circulaţii a bunurilor, capitalurilor şi serviciilor, programul pieţei interne a obligat toate statele membre - nu numai cele participante la Schengen - să consolideze cooperarea în anumite domenii JAI, pentru a împiedica ca noul flux de bunuri şi capitaluri, peste frontierele interne, să creeze riscuri la adresa securităţii interne. Au fost înfiinţate grupuri de cooperare interguvernamentală, care au pregătit decizia luată de a se crea un Birou European de Poliţie, care ulterior a condus la înfiinţarea Europol.

Statele membre ale UE sunt angajate într-o gamă largă de forme de cooperare interguvernamentală în domeniul JAI. Apariţia unor noi provocări în domeniul azilului, imigraţiei şi crimei organizate transnaţionale, în urma noii permeabilităţi a frontierelor în Europa şi a dezintegrării sistemelor de securitate internă în unele state din est a determinat statele membre CE să creeze un fundament pentru cooperarea lor în domeniul JAI prin Tratatul de la Maastricht, semnat în 1991 şi intrat în vigoare în 1993.

Tratatul de la Maastricht a reglementat azilul, imigraţia, cooperarea judiciară în materie civilă şi penală şi cooperarea poliţienească, precum şi combaterea formelor grave de crime. Acesta a acordat pentru prima dată instituţiilor UE competenţa de a acţiona în aceste domenii.

Deoarece unele state membre erau împotriva oricărei „comunitarizări" a politicilor JAI, aceste noi competenţe au fost prevăzute într-o secţiune separată (titlul VI) din Tratatul privind Uniunea Europeană - nu în Tratatul CE - care a devenit apoi cunoscută sub numele de „al treilea pilon" al UE, primul fiind format de Tratatul CE, iar al doilea de politica externă şi de securitate comună (PESC).

Al treilea „pilon" de la Maastricht, cu rolul important de a acorda întregului domeniu JAI o bază în tratatul UE şi de a permite incorporarea altor grupuri interguvernamentale în sistemul instituţional al uniunii, avea şi un număr de deficienţe: nu avea obiective precise sau instrumente juridice adecvate, cerea unanimitatea statelor membre pentru toate deciziile, acorda numai un drept limitat de iniţiativă Comisiei Europene, restrângea sever rolul Curţii de Justiţie şi Parlamentului European şi nu punea capăt existenţei separate a sistemului Schengen în afara UE. Deşi au fost obţinute anumite progrese sub egida celui de-al treilea „pilon" de la Maastricht, precum instituirea definitivă a Europol şi câteva măsuri împotriva crimei organizate, se impunea consolidarea lui pentru a permite o acţiune eficientă a U.E..

Oportunitatea reformării celui de-al treilea „pilon" de la Maastricht a apărut în cursul Conferinţei Interguvernamentale din 1996/97, unde s-a convenit cu privire la Tratatul de la Amsterdam, intrat în vigoare la 1 mai 1999. Sub forma obiectivului creării unui „spaţiu de libertate, securitate şi justiţie" (Art. 2, TUE), noul tratat a ridicat domeniul JAI la nivelul unui obiectiv fundamental al tratatului, care releva o gamă de obiective precise. De asemenea, tratatul prevedea „comunitarizarea" azilului, imigraţiei, controalelor la frontieră şi cooperării judiciare în materie civilă, domenii care erau transferate într-un titlu nou (titlul VI) din Tratatul CE, aducându-le în cadrul sistemului comunitar, cu instrumentele sale juridice benefice. Cooperarea poliţienească şi cooperarea judiciară în materie penală au fost lăsate în cel de-al treilea „pilon" (titlul VI, TUE), dar şi în acest caz, capacitatea decizională a fost mărită prin introducerea unor instrumente juridice mai eficiente. Rolul Curţii de Justiţie a fost mărit considerabil în toate

Autoarea este doctorand al Universităţii Naţionale de Apărare „Carol I" în domeniul „Ştiinţe militare", absolventă a cursului postuniversitar introductiv în securitate naţională la Colegiul Naţional de Apărare, a unui master în securitate şi apărare la Universitatea Naţională de Apărare „Carol I" şi a unui master cu specializarea „Spaţiul public european", în cadrul SNSPA, Bucureşti.

În prezent, deţine funcţia de procuror la Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie – DIICOT, Serviciul Teritorial Bucureşti.

domeniile JAI. O altă reformă importantă a fost incorporarea sistemului Schengen în UE, acesta devenind în final parte cu drepturi depline a *acquis*-ului UE, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam în 1999.

Tratatul de la Amsterdam a marcat o dezvoltare majoră pentru cooperarea JAI în cadrul Uniunii, marcată de adoptarea a peste 100 de texte anual de către Consiliul European. Tratatul de la Amsterdam a furnizat fundamente pentru deciziile Consiliului European de avansare către un sistem european comun în domeniul azilului, de progresare considerabilă în direcţia recunoaşterii reciproce în domeniul justiţiei penale şi de instituire a unităţii transfrontaliere de anchetă EUROJUST. Consiliul European de la Sevilla (iunie 2002) a adăugat obiectivelor SLSJ o orientare sporită în direcţia combaterii imigraţiei ilegale şi cooperării consolidate în privinţa controalelor la frontierele externe.

Tratatul a inclus toate elementele SLSJ - inclusiv sistemul Schengen în *acquis*-ul comunitar pe care noile state membre trebuie să-l accepte în momentul aderării, motiv pentru care noile state membre au aderat în mod automat şi la sistemul Schengen, deşi trebuie să aştepte o perioadă de timp pentru a se putea alătura elementelor operaţionale ale sistemului. Pare rezonabil să afirmăm că în baza reformelor de la Amsterdam - care în esenţă nu au fost modificate de Tratatul de la Nisa (2003) - SLSJ a devenit în prezent unul din cele mai importante domenii de formulare a politicilor Uniunii Europene.

La 18 - 19 octombrie 2007, cei 27 de şefi de stat şi de guvern ai statelor membre U.E., reuniţi la Lisabona, au căzut de acord asupra unui nou tratat, destinat să realizeze o reformă a funcţionării instituţiilor comunitare. După criza generată de voturile negative ale francezilor şi olandezilor, în referendumurile din 2005 cu privire la Constituţia europeană, noul text a fost calificat drept „un progres politic decisiv”: el scoate în evidenţă, în acelaşi timp, dificultăţile de a impune interesul european asupra interesului naţional.

Tratatul de la Lisabona este rezultatul lucrărilor juriştilor Consiliului Europei: respectând misiunea ce le fusese încredinţată (şi în stilul tratatelor de la Amsterdam şi Nisa), aceştia nu au făcut decât să modifice tratalele precedente prin amendamente, fără să propună inovaţii majore. Textul constituţiei a fost preluat (aproape) fragment cu fragment, însă nu direct, ci prin trimiteri punctuale la articolele completate sau modificate din tratatele de la Roma şi Maastricht.

Principalele reforme instituţionale. Faţă de constituţia anterioară, Tratatul de la Lisabona nu înregistrează modificări semnificative de fond; dispoziţiile acesteia au fost preluate integral, dar într-o ordine diferită şi integrate în tratatele de la Roma şi Maastricht.

Modificând situaţia existentă în prezent – preşedenţia Consiliului European asigurată de şeful de stat sau de guvern din statul membru care deţine în acel moment preşedenţia Consiliului de miniştri, Tratatul de la Lisabona creează funcţia de preşedinte al Consiliului European. Acesta va avea un mandat de doi ani şi jumătate. Desemnarea acestui preşedinte va asigura reprezentarea externă a Uniunii, va spori continuitatea şi vizibilitatea diplomaţiei europene.

Coerenţa Politicii Externe şi de Securitate Comună (PESC) va fi, de asemenea, ameliorată în viitor, prin crearea unui post de Înalt reprezentant pentru Afaceri Externe şi Politică de Securitate, în acelaşi timp vicepreşedinte al Comisiei Europene, care va dispune de prerogativele unui ministru de externe al uniunii, fiind ajutat şi de un important personal diplomatic.

Din 2014, se va schimba modul de realizare a majorităţii calificate pentru deciziile luate în Consiliul de Miniştri. Noul sistem, are drept scop stabilirea unui nou echilibru, echitabil, între statele mici şi cele mari.

Din 2014, structura Comisiei Europene va fi redusă: numărul de comisari va fi coborât de la 27 la 18, iar viitorii comisari vor fi aleşi printr-un sistem de rotaţie egalitară între statele membre, pentru un mandat de 5 ani.

Puterile Parlamentului European sunt întărite, datorită generalizarii procedurii codeciziei în procesul legislativ, iar parlamentele naţionale dobândesc puterea de a controla respectarea principiului subsidiarităţii şi vor avea astfel un rol important în procedura legislativă europeană.

Prin intermediul unei referinţe înscrise în tratatul de reformă, Carta europeană a drepturilor fundamentale dobândeşte forţă juridică obligatorie.

Acceptarea acestor reforme a fost făcută cu importante compromisuri în favoarea principalilor opozanţi, ţările eurosceptice. Noua ponderare a voturilor în Consiliul de miniştri pentru calcularea majorităţii calificate este amânată pentru 2014, cu o posibilitate de decalare până în 2017.

Principiul supremaţiei dreptului comunitar asupra dreptului naţional a fost suprimat; clauza aferentă din proiectul de constituţie este însă înlocuită în noul tratat cu o declaraţie cu privire la principiile edictate de Curtea Europeană de Justiţie.

Apar şi alte modificări, dar acestea nu au consecinţe importante în plan juridic: termenii constituţie şi constituţional dispar din noul text; este suprimată, de asemenea, referinţa la simbolurile uniunii: drapelul, imnul şi deviza.

Noul tratat, semnat oficial la 13 decembrie 2007 la Lisabona, realizează o încorporare în tratatele de la Roma şi Maastricht a inovaţiilor aduse prin conferinta interguvernamentală din 2004.

Politica Externă şi de Securitate Comună capătă o nouă dimensiune prin Tratatul de la Lisabona, în special prin crearea unui post de înalt reprezentant pentru politică externă (numit şi respectiv demis de Consiliul European, având drept misiune conducerea PESC şi fiind în acelaşi timp vicepreşedinte al Comisiei Europene – Amendamentul 19, de introducere a Art. 9E la TUE) şi prin inscrierea în tratat a caracterului interguvernamental al PESC.

Tratatul facilitează recursul la cooperarea consolidată între statele membre care doresc să avanseze mai repede decât altele în domenii în care unanimitatea va rămâne regula – exemplu fiscalitatea sau politica externă.

Uniunea Europeană dobândeşte personalitate juridică, iar cei trei piloni (politicile comunitare, PESC şi cooperarea judiciară şi poliţienească în materie penală) vor fuziona. În materie de cooperare judiciară şi poliţienească, cele mai multe decizii vor fi luate cu majoritatea voturilor statelor membre (şi nu cu unanimitate). Pentru că favorizează o mai bună colaborare între statele membre, aceste dispoziţii vor sprijini probabil lupta împotriva terorismului, dar vor da, în acelaşi timp, un nou avânt politicii comune cu privire la imigraţie.

PROPUNERI:

- ***Generalizarea procedurii codeciziei în procesul legislativ pentru întărirea puterilor Parlamentului European, şi pentru dobândirea de către parlamentele naţionale a puterii de a controla respectarea principiului subsidiarităţii, elemente ce vor avea astfel un rol important în procedura legislativă europeană.***
- ***Sporirea continuităţii şi vizibilităţii diplomaţiei europene.***
- ***Întărirea cooperării judiciare şi poliţieneşti la nivelul Uniunii Europene.***
- ***Îmbunătăţirea cooperării României cu alte state membre UE în domenii precum fiscalitatea sau politica externă.***

***COLOCVIU STRATEGIC* este o publicaţie a Centrului de Studii Strategice de Apărare şi Securitate ce include rezumate ale temelor de cercetare ştiinţifică, conferinţelor, simpozioanelor, seminariilor, meselor rotunde, opinii şi puncte de vedere ale unor personalităţi de marcă din armată şi societate, din ţară şi străinătate, implicate în cercetarea ştiinţifică din domeniul securităţii.**

Publicaţie realizată cu sprijinul Editurii şi Tipografiei Universităţii Naţionale de Apărare „Carol I”
Tehnoredactare computerizată: Mirela ATANASIU
Supliment al revistei *IMPACT STRATEGIC*
ISSN: 1582-6511; B: 0162/1842/2009

Centrul de Studii Strategice de Apărare şi Securitate
Şos. Panduri, nr. 68-72, Sector 5, Bucureşti
Telefon: 021.319.56.04, Fax 021.319.55.93
e-mail: cssas@unap.ro
http//:cssas.unap.ro